

**КОНЦЕПЦІЯ
ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА
СТОРИН СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ***

КИЇВ 2023

ЗМІСТ

I. Вступна частина

1.1. Мета, цілі та принципи Концепції

1.2. Законодавство про соціальний діалог та представництво сторін соціального діалогу

1.3. Положення законодавства Європейського Союзу про соціальний діалог

II. Основна частина

2.1. Визначення проблем, на розв'язання яких спрямовані положення Концепції

2.2. Завдання Концепції

2.2 Шляхи розв'язання проблем законодавчого забезпечення представництва сторін соціального діалогу

2.3. Очікувані результати

I. Вступна частина

Новітні концепції розвитку суспільства вважають соціальний діалог дієвим засобом підтримання стабільності, яка бере свій початок із забезпечення соціально-економічних гарантій працівників і формує у такий спосіб основи добробуту всього населення. В Україні процес соціального діалогу зіштовхнувся з проблемами, що притаманні постіндустріальному суспільству. Він виявився недостатньо ефективним механізмом для запобігання зростаючій уразливості працівників у кризові періоди. Нестабільний та формальний підхід до регулювання соціально-трудова відносин зменшив коло працівників господарюючих суб'єктів, охоплених колективними договорами, а ухвалені в межах угод і колективних договорів соціальні пакети фактично дублюють гарантії, передбачені національним законодавством. До однієї з причин, які обумовили таке становище, слід віднести збереження у трудовому законодавстві все ще значної кількості застарілих норм.

1.1. Мета, цілі та принципи Концепції.

Партнерська взаємодія означає стан, коли сторони з різними соціальними інтересами уникають конфліктів і переходять до діалогу та згоди. На рівні Європейського Союзу (далі – ЄС) соціальний діалог став основним способом розв'язання соціальних суперечностей, вирішення яких перенесено на договірну платформу. У контексті євроінтеграційного курсу України мета та цілі Концепції законодавчого забезпечення представництва сторін соціального діалогу (далі – Концепція) визначені із врахуванням напрямів адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Метою Концепції є визначення пріоритетних напрямів розвитку законодавства України про соціальний діалог задля забезпечення його функцій у процесі відновлення національної економіки та її конкурентоспроможності у післявоєнний період, збереження інвестиційної привабливості країни, запобігання конфліктам у соціально-трудова сфері та сприяння інтеграції України до європейського співтовариства.

До основних *цілей* осучаснення законодавчого регулювання слід віднести: удосконалення правових механізмів спільної взаємодії сторін соціального діалогу; забезпечення адекватних і чітких правових засад порядку утворення та функціонування суб'єктів соціального діалогу; запровадження європейських стандартів застосування механізмів соціального діалогу у процесі формування та реалізації соціальної політики України.

Концепція, відповідно до законодавства про соціальний діалог, базується на таких *принципах*: забезпечення законності та верховенства права; свободи об'єднань; репрезентативності сторін; незалежності та рівноправності суб'єктів соціального діалогу; конструктивності та взаємодії; взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; пріоритетності узгоджувальних процедур; відкритості та гласності; обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; відповідальності

сторін та їх представників за невиконання зобов'язань; сприяння державою розвитку соціального діалогу.

1.2. Законодавство про соціальний діалог та представництво сторін соціального діалогу.

Свобода асоціації та ведення колективних переговорів визнані Міжнародною організацією праці (далі – МОП) фундаментальними принципами трудового права. Зазначені принципи закріплені в актах МОП, які Україна ратифікувала: Конвенція № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію; Конвенція № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів; Конвенція № 135 про захист прав представників працівників на підприємстві та можливості, що їм надаються; Конвенція № 144 про тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм; Конвенція № 154 про сприяння колективним переговорам.

Оскільки Україна є державою – учасником МОП, відповідне законодавство має формуватися з дотриманням положень, передбачених: Рекомендацією № 91 щодо колективних договорів; Рекомендацією № 94 щодо консультацій та співробітництва між роботодавцями і працівниками на рівні підприємства; Рекомендацією № 113 щодо консультацій та співробітництва між державною владою та організаціями підприємців і працівників у галузевому та в національному масштабі; Рекомендацією № 163 щодо сприяння колективним переговорам.

Законодавство з питань соціального діалогу в Україні складають Конституція України та закони: «Про соціальний діалог в Україні», «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про зайнятість населення», «Про охорону праці» тощо. Низка нормативних положень щодо колективних договорів, прав трудового колективу або представників працівників міститься в Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП), а також у законах України «Про оплату праці» та «Про професійний розвиток працівників». Принцип паритетності, як базовий принцип соціального діалогу, закладено в нормах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. До джерел регулювання все ще відносять Закон СРСР «Про трудові колективи і підвищення їх ролі в управлінні підприємствами, установами, організаціями» від 17 червня 1983 р., у частині, яка не суперечить законодавству України.

Варто відзначити новий, євроінтеграційний за метою та змістом, Закон України «Про колективні угоди та договори» № 2937-ІХ від 23 лютого 2023 р.¹, який набере чинності через шість місяців із дня припинення чи скасування воєнного стану.

¹ Про колективні угоди та договори: Закон України № 2937-ІХ від 23 лютого 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення 10.06.2023).

1.3. Положення законодавства Європейського Союзу про соціальний діалог.

Обраний Україною курс на євроінтеграцію обумовив необхідність наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

ЄС використовує тристоронню модель соціального діалогу. У тристоронніх переговорах на рівні створеної Економіко-соціальної ради беруть участь представники об'єднань роботодавців (асоціація UNICE) та представники об'єднань профспілок ЄС. Маастрихтський договір, підписаний соціальними партнерами у 1991 році, визнавав роботодавців та працівників партнерами, з якими ЄС повинен узгоджувати свої дії². Лісабонський договір надав соціальному діалогу статус фундаментального принципу, який поширюється на всі сфери діяльності ЄС. Відповідно до Договору про функціонування ЄС (статті 138–139, 152, 154–155) визнається й заохочується роль соціальних партнерів на всіх рівнях з урахуванням різноманітності національних правових систем; проголошується повага автономії соціальних партнерів. До основних цілей та принципів соціального діалогу належить просування прав людини та фундаментальних свобод в ЄС та за його межами³. Положення щодо соціального діалогу прямо або опосередковано містяться у таких актах ЄС: Директива Ради 91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 року про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до трудового договору чи трудових відносин⁴, Директива Європейського Парламенту і Ради 2019/1152 від 20 червня 2019 року про прозорі та передбачувані умови праці в Європейському Союзі⁵, Директива 2002/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2002 року про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського Парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників⁶ тощо.

² Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 30.03.2010 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення 05.06.2023).

³ Консолідована версія Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення 05.06.2023).

⁴ Директива Ради 91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 року про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до трудового договору чи трудових відносин. *Official Journal*. L 288, 18.10.1991, р. 32–35.

⁵ Директива Європейського Парламенту і Ради 2019/1152 від 20 червня 2019 року про прозорі та передбачувані умови праці в Європейському Союзі. *Official Journal*. L 186, 11.07.2019, р. 105–121.

⁶ Директива 2002/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2002 року про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського Парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників. *Official Journal*. L 80, 23.03.2002. P. 29–34.

II. Основна частина

2.1. *Визначення проблем, на розв'язання яких спрямовані положення Концепції.*

Низька активність соціальних партнерів. Відсутність усвідомлення важливості соціального діалогу спричиняє незначну практику його застосування, незважаючи на створені та законодавчо врегульовані інституційні засади. Положення законів України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» не спонукають соціальних партнерів до діалогу, його розвитку та укладання нових актів соціального діалогу, спрямованих на забезпечення врегулювання соціально-трудових відносин. Практика пролонгації прийнятих колективних договорів, у тому числі без внесення змін і доповнень, переважає практику укладання нових актів. Соціальний діалог в Україні, за оцінками його основних суб'єктів (об'єднання профспілок та організацій роботодавців)⁷, майже не орієнтується на результати і не спрямовується на конкретні цілі.

Формальний підхід до укладання актів соціального діалогу. У більшості європейських держав соціальний діалог не є формальним інститутом, механізм функціонування якого передбачено у законодавстві. На практиці – це невід'ємний елемент ринкової економіки, що застосовується на всіх рівнях (від локального до національного) за широким колом питань. В Україні доволі часто спостерігається ситуація, коли на виконання положень законодавства укладаються акти соціального діалогу, але дотримання їх положень обидві сторони не контролюють. Серед причин слід вказати низьку соціальну відповідальність суб'єктів соціального діалогу. Вони формально беруть участь в узгоджувальних процедурах щодо укладання колективних угод і договорів, але не надають значення їх ролі у врегулюванні соціально-трудових відносин і віддають перевагу іншим способам впливу на прийняття необхідних рішень у соціально-економічній сфері.

Стереотипи взаємодії соціальних партнерів. Негативний вплив на розвиток соціального діалогу мають застарілі стереотипи взаємодії суб'єктів і сторін соціального діалогу, зокрема на рівні держава – роботодавець – профспілка. Участь держави у процесах регулювання соціально-трудових відносин має залишатися високою, але не переважною. Щодо роботодавців, то принципові питання, які містяться в актах соціального діалогу, вирішуються обмеженим колом – представниками крупного бізнесу. Сегмент середнього й малого підприємництва залишається незначним у соціальному діалозі та без реальних важелів впливу. Основні функції та повноваження профспілок визначені законодавством за принципом спадкоємності права радянських часів. Їх більшість сконцентрована у галузі індивідуального трудового права, тоді як переважне значення мають права,

⁷ Стан соціального діалогу в Україні та позиції соціальних партнерів. Фонд ім. Фрідріха Еберта в Україні. К., 2021. С. 4.

пов'язані з правом на представництво інтересів працівників у соціальному діалозі (колективне трудове право).

Репрезентативність сторін соціального діалогу. В актах МОП відсутнє визначення поняття «репрезентативність» і не надається перелік її критеріїв. Відсутність універсальних (стандартних) критеріїв репрезентативності ускладнює для кожної держави завдання щодо визначення у законодавстві їх кількісних та/або якісних показників. Для України, яка характеризується профспілковим плюралізмом та певною структурною невизначеністю щодо організацій роботодавців, питання репрезентативності є проблематичним. Щорічно зростає кількість профспілок різного статусу, відбувається дрібнення функціонуючих профспілок, що свідчить про відцентрові тенденції у їх розвитку. Трапляються випадки штучного створення організацій профспілок, роботодавців або інших представницьких органів сторін соціального діалогу. Такі випадки нечисельні і, як правило, «віртуальні», але несуть ризики для нормального перебігу узгоджувальних процедур соціального діалогу.

Сфера застосування соціального діалогу. Ліквідація наслідків війни обумовлює доцільність реального розширення сфери застосування механізмів соціального діалогу, як дієвих й ефективних інструментів взаємодії, та виведення соціального діалогу за межі локального колективно-договірного регулювання. Прийнятий у 2010 році Закон України «Про соціальний діалог в Україні»⁸ принципового розширення сфери застосування механізмів соціального діалогу не забезпечив, незважаючи на визначену мету. Щоправда, за останні роки спостерігаються позитивні тенденції розвитку законодавства щодо застосування механізмів соціального діалогу у сфері зайнятості населення⁹ та професійної освіти працівників¹⁰. Такий підхід відповідає євроінтеграційним процесам, оскільки у ЄС роль соціального діалогу має змістовно ширше розуміння. Якщо з часу укладення Договору про створення Європейського економічного співтовариства (Римський договір 1957 р.) соціальна політика ЄС була зосереджена на вирішенні питання ринку праці та вільного пересування робочої сили, то законодавчі зміни останніх десятиліть свідчать про перенесення питань безперервної професійної освіти, охорони та безпеки праці, гендерної рівності та інклюзивності у сфері зайнятості, соціального страхування, забезпечення достатнього рівня добробуту однаковою

⁸ Про соціальний діалог в Україні: Закон України № 2862-VI від 23.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/Laws/show/2862-17#Text> (дата звернення 10.06.2023).

⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав працівників: Закон України № 2253-IX від 12.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2253-20#n100>; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування служби зайнятості, соціального страхування на випадок безробіття, сприяння продуктивній зайнятості населення, у тому числі молоді, та впровадження нових активних програм на ринку праці: Закон України № 2622-IX від 21.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2622-20#n385> (дата звернення 12.06.2023).

¹⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування національної системи кваліфікацій: Закон України № 2179-IX від 01.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2179-20#Text> (дата звернення 13.06.2023).

мірою у кожній державі до предмета спільного регулювання у межах соціального діалогу.

Колективні трудові спори (конфлікти). Наразі спостерігається суттєве зменшення кількості звернень найманих працівників щодо процедури вступу в колективний трудовий спір (конфлікт) через воєнний стан й обмеження прав щодо проведення страйків та акцій соціального протесту. У 2022 році Національна служба посередництва та примирення (далі – НСПП) сприяла вирішенню 237 колективних трудових спорів (конфліктів): 3 – на національному, 4 – на галузевому, 2 – на територіальному, 228 – на виробничому рівнях, що на 36 % менше порівняно з 2021 роком. Безпосередніми учасниками спорів стали понад 1,6 млн працівників. Із загальної кількості спорів 62 % зареєстровано на підприємствах, в установах, організаціях охорони здоров'я (58), добувної промисловості (34), освіти (31) та державного управління (24)¹¹. Аналіз статистичних даних попередніх років свідчить про те, що основною причиною колективних трудових спорів та страйків є порушення законодавства про оплату праці. За оцінками фахівців, положення Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» передбачають громіздку та тривалу у часі процедуру врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів).

2.2. Завдання Концепції

Серед рекомендацій Європейської Комісії щодо підвищення рівня адаптації трудового законодавства України до європейських стандартів зазначені заходи щодо удосконалення нормативно-правої бази про соціальний діалог¹². З їх урахуванням у Концепції визначені такі напрями розвитку законодавства:

осучаснення норм щодо: захисту прав працівників; зближення й узгодження позицій сторін соціального діалогу; репрезентативності сторін соціального діалогу; забезпечення незалежного функціонування профспілок; розширення сфери соціального діалогу та його популяризації; створення умов для співпраці сторін соціального діалогу на європейському рівні;

законодавче забезпечення заходів сприяння діяльності суб'єктів, сторін та органів соціального діалогу з метою підвищення ефективності моделі соціального діалогу в Україні.

2.3. Шляхи розв'язання проблем законодавчого забезпечення представництва сторін соціального діалогу.

Посилення захисту прав працівників через механізми соціального діалогу. Високий рівень безробіття викликає більше занепокоєння працівників щодо власної зайнятості та заробітної плати, ніж до спільних питань соціально-трудового характеру, вирішення яких забезпечується через механізми соціального діалогу. Це

¹¹ Інформація про результати діяльності Національної служби посередництва та примирення за 2022 рік. URL: <https://www.nspp.gov.ua/images/2023.pdf> (дата звернення 14.06.2023).

¹² Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради. Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/imce/analitichnyy_zvit_yek_ukrayinskoju.pdf (дата звернення 07.06.2023)

обумовлює необхідність посилення на законодавчому рівні спроможності соціального діалогу щодо захисту прав працівників і популяризації колективного способу узгодження виробничих умов, професійного зростання, соціальних гарантій тощо. Зміст колективних угод і договорів повинен відповідати універсальному принципу «in favorem» (покращення), який доцільно викласти у законах України «Про соціальний діалог в Україні» та «Про колективні угоди та договори». У зазначених законах має міститися норма щодо завдань колективних договорів (угод), зокрема: деталізація й конкретизація положень законодавства про працю з максимальним врахуванням специфіки конкретного суб'єкта господарювання (галузі або території відповідно); способи залучення працівників до управління виробництвом тощо. У зв'язку з цим доцільним є оновлення визначення статусу трудового колективу, який встановлено згаданим Законом, прийнятим у радянський період. Визнання трудового колективу суб'єктом соціального діалогу на локальному рівні має певні переваги. Незважаючи на осучаснення низки положень законодавства щодо права працівників на участь у соціальному діалозі через непрофспілкове представництво, воно стосується лише однієї форми соціального діалогу – колективних переговорів з укладення колективних угод і договорів. Щодо інших форм соціального діалогу на локальному рівні (обмін інформацією, консультації тощо), то порядок їх здійснення за відсутності первинної профспілкової організації є незрозумілим. Альтернативою до розробки й прийняття нового Закону «Про трудові колективи» можуть бути зміни до законодавства про виробничі ради (ради підприємства) та їх функції. Законодавство низки європейських держав передбачає поряд із колективними договорами укладання договорів із виробничими радами або договори з персоналом, у яких визначаються їх функції щодо постійного представництва інтересів працівників у відносинах із роботодавцем.

Інший спосіб посилення захисту прав працівників пов'язаний із функціями профспілок. У питаннях колективних інтересів профспілки здійснюють представництво й захист інтересів працівників незалежно від їх членства у профспілці. Тому заслуговує на увагу пропозиція щодо надання можливостей працівникам, які не є членами профспілки, уповноважувати профспілки представляти їхні інтереси у відносинах із роботодавцем щодо індивідуальних трудових прав¹³.

Розширення сфери спільного врегулювання та законодавче опосередкування інших форм соціального діалогу. У Законі «Про соціальний діалог в Україні» визначені не всі види його форми. Такий підхід не сприяє поширенню та популяризації механізмів спільного врегулювання соціально-економічних питань. Тому, на нашу думку, доцільно зазначений Закон доповнити, додатково визначивши інші форми соціального діалогу, зокрема: участь працівників та/або

¹³ Чанишева Г. І. Профспілкове представництво у соціальному діалозі у сфері праці. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2011. Том 10. С. 124–133.

їхніх представників в управлінні господарюючим суб'єктом; участь представників працівників і роботодавців у вирішенні трудових спорів (конфліктів); участь у формуванні органів соціального діалогу; участь у публічних консультаціях (дебатах); участь у недержавному пенсійному забезпеченні тощо. Необхідно зауважити, що Закон «Про соціальний діалог в Україні» не містить визначення «форма соціального діалогу», залишаючи неврегульованими правові й організаційні аспекти відносин щодо порядку їх здійснення, а також щодо відмежування однієї форми від іншої.

Суттєві зміни внесені до законодавства з питань колективних переговорів щодо укладання колективних угод і договорів (щоправда, без визначення самого поняття «колективні переговори»). У Законі України «Про колективні угоди та договори» не визначені цілі та завдання окремих рівнів колективних переговорів, зокрема галузевого та територіального. Наприклад, відсутність у законодавстві Франції визначення понять і порядку здійснення різних форм соціального діалогу призвели на практиці до плутанини між узгодженими діями, консультаціями, переговорами й іншими формами соціального діалогу¹⁴. Це створює соціальну напругу, прояви якої все частіше спостерігаються протягом останніх років.

Обрана відповідно до Закону «Про соціальний діалог в Україні» концепція фактично залишає поза межами сфери своєї дії інші верстви населення, незважаючи на те, що в преамбулі, відповідно до європейських стандартів, визначена мета – розробка та реалізація державної соціальної політики. Положення Закону «Про соціальний діалог в Україні» в основному стосуються участі працюючого населення в соціальному діалозі. Також не знайшли відображення у Законі такі рівні соціального діалогу, як корпоративний і міжнародний.

Удосконалення регламентації заходів зближення та узгодження позицій сторін соціального діалогу. Із прийняттям Закону України «Про колективні угоди та договори» деякі організаційні питання щодо обміну інформацією, який здійснюється з метою з'ясування позицій, досягнення домовленостей, пошуку компромісу та прийняття спільних рішень, врегульовано без визначення дефініції «обмін інформацією». Порядок взаємодії сторін із питань обміну інформацією встановлюється у колективних договорах й угодах. У якій формі повинна надаватись інформація – не визначається. Щодо Закону України «Про інформацію», то ним передбачаються форми надання інформації органами державної влади та місцевого самоврядування. Закон України «Про колективні угоди та договори» передбачає норму щодо заборони розголошення інформації, але це не вирішує питання надання інформації з обмеженим доступом. Комплексне врегулювання зазначених питань потребує врахування випадків, коли сторони соціального діалогу зобов'язані надати інформацію з обмеженим доступом, а також необхідним є надання права роботодавцю на одержання такої інформації від профспілок.

¹⁴ Стан соціального діалогу у Франції. URL: https://medias.vie-publique.fr/data-storage_s3/rapport/pdf/064000351.pdf (дата звернення 16.06.2023).

Щодо обміну інформацією, як окремої форми соціального діалогу, то цікавою видається така пропозиція. Поширення цифрових технологій створює можливості для формування та законодавчого врегулювання функціонування загального інформаційного ресурсу (інформаційної платформи, інформаційного порталу) як інструменту для обміну інформацією між суб'єктами соціального діалогу. Це сприятиме спрощенню процедур узгодження позицій, а також запобіганню колективним трудовим спорам (конфліктам). Як один із способів реалізації права на участь у різних формах соціального діалогу така комунікація забезпечуватиме прозорість діяльності сторін і суб'єктів соціального діалогу, підніматиме рівень довіри між сторонами, сприятиме інституційній пам'яті функціонування різних форм соціального діалогу.

Порядок проведення консультацій, так само як і порядок обміну інформацією, Законом «Про соціальний діалог в Україні» не визначено. Законодавством встановлено право для будь-якої із сторін щодо направлення іншій стороні письмової пропозиції із зазначенням предмета консультації та терміну її проведення при укладанні колективних договорів і угод.

Репрезентативність сторін соціального діалогу. У механізмах соціального діалогу профспілки мають тривалий досвід діяльності і в організаційному відношенні є більш сформованою стороною. Організації роботодавців є новими, у порівнянні з профспілками, суб'єктами соціального діалогу, інституційне становлення яких є складним. Утім, для соціального діалогу у сфері праці важливим є наявність можливості у конкретних ситуаціях у найкращий спосіб використовувати повноваження щодо представництва саме тих профспілок і організацій роботодавців, які можуть ці інтереси представити. Тому запровадження у національне законодавство критеріїв репрезентативності є корисним і таким, що не суперечить міжнародним нормативно-правовим актам.

У Законі «Про соціальний діалог в Україні» сформульовано найменування принципу «репрезентативність і правоможність сторін та їх представників». Вимоги репрезентативності стосуються лише конкретних суб'єктів і випадків, визначених цим Законом, а саме: суб'єктів сторони профспілок і сторони роботодавців для участі у колективних переговорах з укладення колективних договорів і угод, тристоронніх або двосторонніх органах та у міжнародних заходах. Значення «правоможність» у розумінні цього Закону розкривається в положеннях щодо утворення органів соціального діалогу на відповідних рівнях. Таким чином, варто розмежовувати принципи «репрезентативність» і «правоможність» та сформулювати їх як два самостійних принципи: принцип репрезентативності суб'єктів профспілкової сторони і сторони роботодавців та принцип правоможності сторін соціального діалогу та їх суб'єктів.

Із визначених законодавством форм соціального діалогу з питань врегулювання соціально-трудова відносин потреба у визнанні репрезентативності сторін передбачена для однієї форми – колективні переговори з питань укладання колективних угод і договорів. При цьому на сторону органів виконавчої влади або

органів місцевого самоврядування жоден із критеріїв репрезентативності не поширюється, незважаючи на те, що на галузевому та територіальному рівні у соціальному діалозі цю сторону представляють різні суб'єкти¹⁵.

Потребує вдосконалення порядок підтвердження репрезентативності сторін соціального діалогу на територіальному рівні за кількісними критеріями. Такий критерій для профспілок визначений на рівні не менше двох відсотків зайнятого населення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а для роботодавців – це кількість працюючих на їхніх підприємствах, яка має бути не меншою п'яти відсотків зайнятого населення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Рівень зайнятості визначається за методологією МОП, яка не передбачає дані рівня районів і міст¹⁶. Доцільно регіональні (територіальні) угоди визначити у законодавстві як соціальні договори місцевих адміністрацій, громад і підприємців задля забезпечення продуктивної зайнятості й недопущення дискримінації; встановлення мінімальних гарантій у сфері оплати праці; забезпечення реалізації програм розвитку регіону/території шляхом збереження здоров'я населення, розвитку талантів, навчання (підтримки соціальних проектів підприємств)¹⁷.

У Верховній Раді України перебуває на розгляді проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку визначення репрезентативності організацій профспілок та роботодавців в органах соціального діалогу» (реєстр. № 2332 від 29.10.2019). Його положення містять пропозицію про передачу повноважень щодо проведення оцінки відповідності критеріям репрезентативності профспілок та їх об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань від Національної служби посередництва і примирення до Міністерства юстиції України. Основна ідея законопроекту є дискусійною. Потребує врахування специфіка інформації та діяльність органу, пов'язана зі встановленням відповідності критеріям репрезентативності. Також обов'язковим є врахування європейських тенденцій розвитку законодавства про соціальний діалог, які передбачають посилення інституційної спроможності органів соціального діалогу.

У державах – членах ЄС основними критеріями репрезентативності є: визначена законом мінімальна кількість членів представницької профспілки та мінімальна кількість працюючих у роботодавця осіб; наявність представництв у відповідній кількості адміністративно-територіальних одиниць. До додаткових (якісних) критеріїв репрезентативності можна віднести: вимоги до джерел фінансування, вимоги до мінімального терміну функціонування тощо. Кожна держава, оцінюючи свої економічні та соціальні можливості, встановлює ті критерії, за якими реально можна визначити найбільш представницькі профспілки

¹⁵ Яцишин В. В. Принципи соціального діалогу у сфері праці: автореф. дисерт. на здоб. ступеня докт. філ. за спец. 081 – Право. НУ ОЮА, Одеса, 2021. С. 21–22.

¹⁶ Приміч Д. В. Критерії репрезентативності для сторін колективних переговорів з укладення колективних договорів, угод. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 8. С. 202–205.

¹⁷ Поплавська О. М. Соціальний діалог в Україні: стан, ефективність, перспективи розвитку в цифровій економіці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2019. Вип. 26. Част. 2. С. 44–49.

та організації роботодавців. З урахуванням негативних для економіки України наслідків війни, встановлені згаданим Законом кількісні критерії репрезентативності є доволі високими й потребують перегляду.

Удосконалення законодавства про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності. Зниження популярності профспілок триває не одне десятиліття та виражається у немасштабності профспілкового руху. Одночасно з цим спостерігається зниження частки працівників, на яких поширюються колективні договори. Якщо брати до уваги показники довоєнного періоду про кількість роботодавців, то ця величина була відносно стабільною, а щодо кількості членів профспілок, то вона поступово зменшувалася¹⁸. Не складно виявити зв'язок між поширеністю профспілкового руху та охопленням колективними договорами працівників господарюючих суб'єктів.

Об'єктивним чинником зменшення профспілкового членства є загальне скорочення кількості робочих місць. Окрім того, поява нових форм організації праці (дистанційна робота, гнучкий режим роботи) ускладнює для профспілок набір нових членів. Своєю чергою, більшість осіб, які працюють у нетипових формах організації праці, відчують відсутність можливості реалізувати своє право на представництво з метою захисту прав та інтересів. Це стосується і працівників, які працюють за строковим трудовим договором (контрактом), і менш імовірно вступають у профспілки. Гнучкість щодо часу та місця роботи ускладнює взаємодію між профспілками й працівниками, тому положення законодавства, які регламентують особливості роботи у нетипових формах організації праці, мають передбачати особливості реалізації права на представництво, конкретизувати способи його реалізації та сприяти взаємодії таких працівників із представницькими органами працівників або участі у їх роботі. У державах – членах ЄС суб'єкти соціального діалогу у програмах відновлення після пандемії передбачили ініціативи щодо залучення нових членів та посилення спроможності недостатньо представлених на ринку праці груп осіб (молоді фахівці, працівники цифрових платформ тощо) шляхом розробки цілеспрямованих стратегій сприяння працевлаштуванню та допомоги роботодавцям із наймом, а також створення спеціальних структур всередині органів соціального діалогу, які представлятимуть інтереси цих категорій осіб¹⁹.

На розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо окремих питань діяльності професійних спілок)» (реєстр. № 2681 від 27.12.2019). Його положення потребують доопрацювання та врахування обраної нашою державою моделі визначення правового статусу профспілок. У європейській практиці розрізняють дві моделі законодавчого регулювання діяльності профспілок: модель спеціального

¹⁸ Боровіков О. В. Статистичні показники розвитку соціально-трудоких відносин та конфліктів в Україні. Демографія, економіка праці, соціальна економіка й політика. 2017. № 5. С. 264–272.

¹⁹ Proposal for a Council Recommendation on strengthening social dialogue in the European Union. COM/2023/38 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0038> (дата звернення 17.06.2023).

конституційно-правового регулювання та модель загального конституційно-правового регулювання.

За першої моделі права, обов'язки та гарантії діяльності встановлюються спеціальним законом про профспілки (Польща, Латвія, Литва, Естонія тощо). Положення закону про об'єднання громадян регулюють відносини щодо діяльності та контролю профспілок тільки у тій частині, яка не передбачена спеціальним законом про профспілки. Права, обов'язки та окремі аспекти відносин профспілок із роботодавцями конкретизуються у трудовому законодавстві, участь у соціальному діалозі – у законах про соціальний діалог тощо.

Особливістю другої моделі є відсутність спеціального закону про профспілки (Словаччина, Болгарія тощо). Порядок реалізації права на об'єднання в профспілки, питання створення, контролю, легалізації та припинення діяльності профспілок регулюються загальними законами про об'єднання (асоціації) громадян, законами про відповідні державні реєстри²⁰. Виокремлення у законодавстві України права на об'єднання у профспілки із загального права на об'єднання та порядок легалізації профспілок створили певні проблеми. У Конституції України для позначення цього права застосовується словосполучення «право на участь у професійних спілках», яке не можна вважати тотожним із «правом на об'єднання у профспілки» через те, що воно не охоплює всіх можливих форм реалізації права на об'єднання. На думку окремих представників науки конституційного права, причиною правової невизначеності норм щодо порядку легалізації профспілок та, відповідно, моменту їх визнання суб'єктами правовідносин є невдале трактування Конституційним Судом України використаної у Конституції України конструкції «утворюються без попереднього дозволу»²¹.

Для посилення мотивації щодо вступу й підвищення рівня членства профспілкам потрібна нова ідеологія та стратегія. Попередня, успадкована з радянських часів мотивація, яка базувалася переважно на споживацьких запитах працівників до профспілки щодо розподілу нею колективних матеріальних благ і соціальних послуг, себе віджила²². Враховуючи зазначене, до основних функцій профспілок слід віднести захисну, представницьку, контрольну та функцію розподілу колективних матеріальних благ і соціальних послуг.

Оновлення законодавства про організації роботодавців. Іншим ключовим суб'єктом соціального діалогу є роботодавці та їхні об'єднання. Самоорганізація роботодавців йде повільно. За оцінками експертів, не більше 20 % підприємств і

²⁰ Піфко О. О. Конституційно-правові засади організації та діяльності професійних спілок в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... доктор. юрид. наук. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2019. 511 с.

²¹ Піфко О. О., Там само. С. 96.

²² Формування соціального діалогу в сучасних умовах: світовий досвід та українська практика. К. : НІСД, 2011. 47 с.

підприємців України є членами організацій роботодавців²³. Серед факторів, що негативно впливають на процес інституціоналізації сторони роботодавців, є: невідповідність законодавства про об'єднання роботодавців структурним змінам виробництва, що обумовлює проблему репрезентативності; несформованість представництва сторони роботодавців на рівні окремих галузей, через що відбувається часткова підміна сторони роботодавців урядовою стороною. Осучасненню підлягає базова дефініція Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» – «роботодавець». У визначенні поняття доцільно словосполучення «фізичних осіб-підприємців» замінити на словосполучення «фізичних осіб, які використовують найману працю» і в такий спосіб забезпечити їм право на об'єднання в організації роботодавців. У зазначеному Законі також відсутня окрема стаття про основні обов'язки організацій роботодавців та їх об'єднань, що не сприяє формуванню соціальної відповідальності зазначених суб'єктів.

Цікавою видається пропозиція про встановлення диференційованого підходу до державної реєстрації організацій роботодавців, їх об'єднань. Пропонується передбачити повідомну реєстрацію тих організацій роботодавців, у статуті яких закріплено тільки соціальну функцію, тобто участь у регулюванні трудових, соціальних, економічних відносин, участь у соціальному діалозі²⁴.

Законодавче забезпечення заходів удосконалення моделі соціального діалогу та посилення її інституційної спроможності. Одним із шляхів постійної співпраці соціальних партнерів є створення органів соціального діалогу. В Україні, як і в більшості європейських держав, це є цілеспрямованою державною політикою, шляхом якої держава залучає сторони соціального діалогу до активної співпраці. Для реалізації соціального діалогу на національному та територіальному рівнях створено Національну тристоронню соціально-економічну раду (далі – НТСЕР) та територіальні тристоронні соціально-економічні ради. Проте, аби визначити репрезентативність сторони-учасника переговорного процесу, Національна служба посередництва і примирення або її відповідні відділення мають надати документ, що підтверджує репрезентативність кожного учасника. Виникають логічні питання: чому підтвердити легітимність не можуть НТСЕР та її територіальні відділення (адже вона покликана організувати переговорний процес); чому квоти пов'язані лише з чисельністю членів об'єднання (адже є нові сфери економічної діяльності, де зайнято небагато працівників, наприклад ІТ-сфера). Останнє положення порушує принцип МОП щодо інклюзивності соціального діалогу. Така ситуація свідчить про інституціональну несформованість соціального діалогу в Україні²⁵. У зв'язку з цим пропонується посилити статус НТСЕР щодо виконання нею основних функцій по

²³ Pankova O., Kasperovych O., Ishchenko O. Providing constructive interaction of subjects of labor relations based on social dialogue and social responsibility. Social and labour relations: theory and practice. 2019, № 9(1). P. 14-26

²⁴ Брильова О.В. Правовий статус організацій роботодавців, їх об'єднань як суб'єктів трудових правовідносин: автореф. дисерт. на здоб. ступеня канд. юрид. наук. НУ ОЮА, Одеса, 2016. С. 10

²⁵ Поплавська О.М. Соціальний діалог в Україні: стан, ефективність, перспективи розвитку в цифровій економіці. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019, В. 26, част.2. С. 44 – 49.

забезпеченню ведення соціального діалогу та щодо повноважень впливу на формування соціальної політики. Слушними є пропозиції: оновлення статусу НТСЕР як національного органу соціального діалогу; запровадження обов'язковості для відповідних державних органів отримання експертного висновку НТСЕР до стратегій розвитку, державних програм, економічних і соціальних реформ; посилення координації в частині надання експертних висновків до законопроектів із питань соціального діалогу; удосконалення системи моніторингу виконання прийнятих рішень та плану заходів; укладення договорів про співпрацю з науково-дослідними установами, навчальними центрами з метою підготовки ґрунтовних рекомендацій та пропозицій щодо вирішення важливих економічних і соціальних проблем, організації навчання на постійній основі представників сторін соціального діалогу; удосконалення системи моніторингу виконання прийнятих рішень та плану заходів; реорганізації порядку створення і формування складу НТСЕР, постійних комітетів, тимчасових комісій, робочих груп тощо²⁶.

Цікавим є досвід Франції. Відповідно до Закону № 2014-288 від 5 березня 2014 року щодо професійної підготовки, зайнятості та соціальної демократії створено Фонд фінансування соціального діалогу з метою сприяння фінансуванню профспілок, представників працівників та організацій роботодавців для їхньої діяльності, спрямованої на розробку та виконання програм спільного інтересу²⁷.

У ЄС соціальний діалог став частиною загальної стратегії, яка має забезпечувати конкурентоспроможну позицію всього ЄС стосовно його основних партнерів у світі. Однією з корисних європейських організаційних інновацій можна назвати створення на початку 90-х років минулого століття Європейської служби моніторингу трудових відносин. Ця структура представляє мережу працюючих у всіх країнах – членах ЄС експертів із трудових відносин (як правило, залучаються співробітники дослідницьких підрозділів профцентрів і підприємницьких асоціацій), які регулярно інформують координаторів про всі факти та події (галузеві колективні договори, страйки, програмні заяви урядів, керівників профспілок і підприємницьких організацій). У такий спосіб зібраний європейський банк даних про еволюцію трудових відносин, доступний чиновникам Комісії ЄС і країн-членів, а також експертам і профспілковим діячам²⁸.

Очікувані результати

Ефективність моделі соціального діалогу забезпечують сильні, незалежні організації працівників та роботодавців із технічними можливостями й доступом до відповідної інформації для участі у соціальному діалозі. Важливим є усвідомлення всіма суб'єктами соціального діалогу, особливо у сфері праці, його переваг,

²⁶ Ільченко Б. Модернізація соціального діалогу в нових соціально-економічних реаліях: аналіз альтернатив. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2022. № 3. С. 48–55.

²⁷ Fonds pour le financement du dialogue social. URL: <http://www.agfpn.fr/> (дата звернення 20.06.2023).

²⁸ Давиденко В. Імперативи формування і розвитку інституту соціального діалогу. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 89–102.

оскільки на локальному, галузевому та національному рівнях соціальний діалог має потенціал стабілізувати виробничі відносини у післявоєнний період. На локальному рівні соціальний діалог може сприяти зростанню продуктивності праці шляхом стабілізації договірних відносин, скоординованого розвитку кваліфікації, зменшення ризику конфліктів та покращення репутації бренду²⁹. Цифрова економіка ставить перед соціальним діалогом вимогу розширення кола учасників із метою охоплення усіх напрямів соціальної сфери. Сторонам соціального діалогу доцільно використовувати можливості цифровізації в організації переговорного процесу та діалогу.

Окреслені в Концепції напрями розвитку законодавства сприятимуть:

розвитку всіх форм соціального діалогу. Існують об'єктивні підстави для зміни загальної концепції Закону України «Про соціальний діалог в Україні», яка звузила його сферу до переговорного процесу. Як наслідок, мають місце неузгодженості з європейськими стандартами соціального діалогу, а також відбувається гальмування розвитку всіх форм соціального діалогу в Україні. Концептуальні вади Закону не дозволяють чітко визначити інші критерії, окрім репрезентативності, щодо участі суб'єктів соціального діалогу в різних його формах. Слушним є виокремлення в Законі положень про соціальний діалог у сфері праці, які визначатимуть соціальний діалог не як процес, а як систему колективних трудових відносин між працівниками та роботодавцями (їх представниками)³⁰, а результати їх соціального діалогу слід вважати не пропозиціями й рекомендаціями, а джерелами регулювання соціально-трудова відносин;

осучасненню критеріїв репрезентативності сторін та їхніх представників. Руйнівні для економіки наслідки війни потребуватимуть перегляду кількісних критеріїв та розширення якісних, які б засвідчували незалежність діяльності, надійність або авторитетність суб'єктів соціального діалогу, а головне – свідчили б про можливість вважати їх представниками інтересів тих, кого вони мають намір представляти. Перегляд критеріїв репрезентативності має передбачати запровадження диференційованого підходу до різних рівнів і форм соціального діалогу;

створенню умов для ефективного функціонування соціального діалогу з сильними й незалежними організаціями працівників і роботодавців, які мають технічний потенціал та доступ до відповідної інформації для участі в соціальному діалозі й запобіганні соціальним конфліктам;

забезпеченню умов для створення та функціонування представницьких органів роботодавців, у яких приватні підприємці та малий бізнес мають реальні шанси на представлення власних інтересів, а також умов для підвищення рівня

²⁹ Grimshaw D., Koukiadaki A., Tavora I. Social dialogue and economic performance. What matters for business. A review. International Labour Organization. Brussel. 2017.

³⁰ Сорочишин М. В. Правові аспекти соціального діалогу у сфері праці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 9.

поінформованості підприємців про цілі створення та діяльності об'єднань роботодавців;

процесу гармонізації національного законодавства про соціальний діалог з acquis ЄС, наближенню законодавчих положень про репрезентативність сторін соціального діалогу до загальних принципів, визначених у міжнародних актах;

законодавчому врегулюванню порядку формування та ведення загальнодержавного інформаційного ресурсу для: обміну інформацією, комунікаційного спілкування сторін соціального діалогу; функціонування як джерела необхідної інформації для працівників про представницькі організації, їх діяльність; отримання можливості онлайн-реєстрації членства в профспілці за вибором працівника тощо.

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*